

УДК 342.9(477)

Олена Миколаївна ГАЛКІНА,

*кандидат юридичних наук,
провідний науковий співробітник
науково-дослідної лабораторії
з проблем забезпечення діяльності поліції
Харківського національного університету внутрішніх справ;
ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-9095-9463>*

КОДИФІКАЦІЯ АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРАВА НА ПОЧАТКУ 20-Х РОКІВ ХХ СТОЛІТТЯ

Питання про кодифікацію адміністративного права було поставлено на порядок денний ще на початку 20-х р. ХХ ст. спочатку у РРФСР, а потім і в Україні, що повною мірою відповідало загальним кодифікаційним планам радянської влади [1]. Необхідність подібної роботи пояснювалася двома основними причинами. По-перше, вважалось, що відсутність кодифікації норм адміністративного права обумовлює існування правових норм адміністративного права, які суперечать, виключають одна одну. І, по-друге, некодифіковане адміністративне право сприяло зростанню прогалин у праві [2]. Поряд із цим, положення проекту Адміністративного статуту Російської Федерації, як називався в РРФСР проект кодексу, були взяті за основу проекту Адміністративного кодексу УРСР [3; 4, с. 55], що і визначило основні напрямки та методи самої роботи з розробки законопроекту.

Процес роботи над зазначеним законопроектом був досить інтенсивним. Наслідком такої роботи стала підготовка вже у 1922 р. примірної схеми Адміністративного кодексу УРСР, яка на початку 1923 р. була розіслана іншим наркоматам та відомствам для ознайомлення. У цьому ж році схема Адміністративного кодексу була відправлена НКЮ УРСР для відгуку НКЮ РРФСР. Самі ж матеріали майбутнього кодексу розсиланню не підлягали, оскільки ще перебували на стадії внутрішньовідомчого доопрацювання. Головним

розробником законопроекту було визначено Народний комісаріат внутрішніх справ УРСР [5].

4 серпня 1924 р. проект Адміністративного кодексу УРСР вперше був внесений на розгляд РНК УРСР. Після обговорення було прийнято рішення, що останній може бути розісланий у губернські та окружні адміністративні органи, зацікавленим наркоматам та відомствам для обговорення та надання зауважень. Наприкінці 1924 року проект Адміністративного кодексу УРСР був внесений у Комісію з розгляду законодавчих пропозицій ВУЦВК, яка майже два роки його доопрацьовувала.

У процесі роботи над проектом до комісії надійшла велика кількість питань та пропозицій щодо вдосконалення конкретних статей майбутнього закону. Для розгляду найбільш важливих та специфічних питань у ряді випадків створювалися підкомісії із спеціалістів; результати їх роботи розглядалися потім у Комісії законодавчих пропозицій ВУЦВК. 24 вересня 1926 р. комісія прийняла рішення: «Запропонувати НКВС УРСР на протязі 10 днів підготувати кінцеву редакцію проекту кодексу і подати його на підпис голові Комісії». 22 листопада 1926 р. проект Адміністративного кодексу був розглянутий у зазначеній Комісії [6], в результаті роботи якої до проекту було внесено близько 100 поправок та уточнень до 94 статей.

Після цього проект Адміністративного кодексу УРСР був також обговорений на засіданні державно-адміністративної секції Харківського юридичного товариства [7, с. 173].

Остаточний підготовлений проект Адміністративного кодексу УРСР був внесений у ВУЦВК, який своєю постановою від 12 жовтня 1927 р. затвердив його як Кодекс та ввів у дію на усій території України з 1 лютого 1928 р [8].

Розробники Адміністративного кодексу УРСР керувалися такими принципами: 1) запровадження революційної законності з метою зміцнення диктатури пролетаріату; 2) надання вольностей трудящим і ущемлення буржуазії; 3) визначення заходів примусу, які є не метою, а засобом і мають тенденції переходу до заходів переконання населення у необхідності добровільного виконання адміністративних приписів; 4) застосування заходів примусу при активному залученні до цього організацій трудящих (профспілки, парторганізації); 5) доведення до відома громадськості даних про заходи примусу; 6) підзвітність адміністративних органів організаціям трудящих; 7) узгодження адміністративної діяльності з інтересами національних меншин, врахування культурних та побутових особливостей місцевого населення; 8) визнання права на

оскарження адміністративних розпоряджень за кожною організацією та приватною особою, а не лише за потерпілим; 9) скасування обов'язку отримувати попередній дозвіл на збори організацій трудящих; 10) явочний порядок утворення громадських організацій; 11) спрощення порядку видачі посвідчень про особу міліцією чи сільськими радами з визнанням необов'язковості їх отримання; 12) спрощення порядку реєстрації товариств та спілок селян: у сільраді або райвиконкомі, без опублікування; 13) заміна терміну «адміністративне стягнення» терміном «адміністративний вплив» і зменшення розмірів адміністративного впливу: із 300 карбованців штрафу і трьох місяців арешту до 100 карбованців і двох тижнів примусових робіт, з введенням громадської догани; 14) прискорення процедури оскарження, перегляду і скасування накладеного заходу адміністративного впливу і введення коротшого терміну (два місяці) на його виконання; 15) узгодження заходу адміністративного впливу з майновим становищем винного з правом його зміни в бік зменшення [9, с. 158].

Викладене дозволяє стверджувати, що Адміністративний кодекс УРСР 1927 р. був наповнений певними демократичними принципами організації державного управління, які у своїй більшості знайшли закріплення у нормативних актах сучасної Української держави, наприклад, Конституції України, Кодексу України про адміністративні правопорушення [10]. До таких принципів можна віднести: принцип законності державного управління; принцип участі громадян у державному управлінні, принцип гласності управлінської діяльності, у тому числі і діяльності, пов'язаної з реалізацією адміністративної відповідальності; принцип поєднання переконання та примусу як методів державного управління. Наявність останніх у зазначеному Кодексі багато у чому пояснювалася тим фактом, що кодифікація адміністративного права здійснювалася у часи НЕПу, коли наука адміністративного права могла ще здійснювати свій поступовий еволюційний розвиток у відносно вільній формі, позбавлений тотального контролю з боку керівництва країни.

Аналізуючи зміст самого Адміністративного кодексу УРСР [11], необхідно відмітити, що хоча він і не містив у собі усіх норм адміністративного права, проте був досить значущим джерелом адміністративного права, оскільки об'єднав у собі значну кількість норм, що визначали форми адміністративної діяльності, примусові повноваження НКВС УРСР; НКВС Автономної Молдавської Радянської Соціалістичної Республіки; адміністративних відділів окружних виконавчих комітетів і адміністративно-міліцейських відділень

районних виконавчих комітетів; органів міліції та кримінального розшуку; міських рад, селищних рад, сільських рад, їх президій та сільських виконавців. Крім цього, кодекс містив норми, що визначали заходи, спрямовані на охорону революційного порядку, регулювали порядок здійснення адміністративного нагляду у галузі промисловості та торгівлі, встановлювали порядок оскарження незаконних дій адміністрації. Подібне поєднання у одному акті численних нормативних приписів, які були видані в УРСР протягом 1919–1926 рр., отримало позитивні відгуки на сторінках юридичної літератури того часу [12].

Отже, з викладеного стає зрозумілим, що Адміністративний кодекс містив у собі норми загального характеру, які могли бути застосовані у будь-якій сфері державного управління органами НКВС та місцевими органами влади. Зрозуміло, що, не дивлячись на такий досить широкий характер Адміністративного кодексу, останній не міг повною мірою задовольнити усі потреби державного управління, організувати його здійснення у всіх галузях. На усунення подібних прогалин була спрямована дія інших кодифікованих нормативних актів, які, крім іншого, містили у собі і норми адміністративного права. До таких актів можна віднести, наприклад, Земельний кодекс, Ветеринарний кодекс, Кодекс законів про народну освіту УРСР тощо.

Список бібліографічних посилань

1. Иодковский А.Н. О кодификации законодательства Союза ССР // Сов. государство и право. – 1949. – № 4. – С.18-25.
2. Игнатьев В. Административный Кодекс // Власть Советов. – 1923. – № 1-2. – С. 27-33.
3. Якуба О. Адміністративний кодекс необхідно переглянути // Радянське право. – 1958. – № 1. – С. 87-92.
4. Развитие кодификации советского законодательства / Под ред. С.Н. Братуся. – М., 1968. – 274 с.
5. Якуба О.М. Кодифікація адміністративного законодавства Української РСР // Основні етапи розвитку радянської держави і права за 50 років: Тези доповідей. – К., 1966. – С. 107-109.
6. Сухоплюев И. Проект Административного кодекса УССР // Власть Советов. – 1927. – № 1. – С.3-5.
7. 40 лет советского права. – Л.: Изд-во Ленингр. ун-та, 1957. – 694 с.
8. Михайленко В.П. К истории создания первого советского Административного кодекса // Сов. государство и право. – 1984. – № 12. – С. 108-112.
9. Адміністративне право України. Академічний курс: Підруч.: У двох томах: Том 1. Загальна частина / Ред. колегія: В.Б. Авер'янов (голова). – К.: Видавництво «Юридична думка», 2004. – 548 с.

10 Кодекс України про адміністративні правопорушення // Відомості Верховної Ради УРСР. – 1984. – Додаток до № 51. – Ст. 1122.

11 Адміністративний кодекс УРСР // Збірник узаконень та розпоряджень робітничо-селянського Уряду України. – 1927. – № 63-65.

12 Сухоплюев И. Проект Административного кодекса УССР // Власть Советов. – 1927. – № 1. – С.3-5.

Одержано 22.04.2021